Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MELCHIOR WATHELET
apresentadas em 21 de abril de 2016[1]

Processos apensos C-105/15 P a C-109/15 P

Konstantinos Mallis eElli Konstantinou Malli (C-105/15 P),
Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou (C-106/15 P),
Petros Chatzithoma e Elenitsa Chatzithoma (C-107/15 P),
Lella Chatziioannou (C-108/15 P),
Marinos Nikolaou (C-109/15 P)
contra
Comissão Europeia,

Banco Central Europeu (BCE)

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Programa de apoio de estabilidade da República de Chipre — Acordo relativo, designadamente, à reestruturação do setor bancário da República de Chipre, celebrado entre os países do Eurogrupo e as autoridades cipriotas — Execução dessa parte do acordo pelo Banco Central de Chipre — Recurso de anulação»

I – Introdução

1. Nos seus recursos, nos processos Konstantinos Mallis e Elli Konstantinou Malli (C-105/15 P), Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou (C-106/15 P), Petros Chatzithoma e Elenitsa Chatzithoma (C-107/15 P), Lella Chatziioannou (C-108/15 P) e Marinos Nikolaou (C-109/15 P) (a seguir, conjuntamente, «Mallis e o.»), os recorrentes pedem, respetivamente, a anulação dos despachos Mallis e Malli/Comissão e BCE (T-327/13, EU:T:2014:909), Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou/Comissão e BCE (T-328/13, EU:T:2014:906), Chatzithoma/Comissão e BCE (T-329/13, EU:T:2014:908), Chatziioannou/Comissão e BCE (T-330/13, EU:T:2014:904) e Nikolaou/Comissão e BCE (T-331/13, EU:T:2014:905) (a seguir, conjuntamente, «despachos recorridos»), pelos quais o Tribunal Geral negou provimento aos recursos que aqueles tinham interposto contra a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu (BCE), com vista à anulação da declaração do Eurogrupo, de 25 de março de 2013, relativa, designadamente, à reestruturação do setor bancário da República de Chipre (a seguir «declaração controvertida»), imposta como condição da concessão de um apoio financeiro de estabilidade pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade (a seguir «MEE»).

1 — Língua original: francês.

II – Quadro jurídico

A – *Direito primário da União*

2. Nos termos do artigo 137.º TFUE, «[a]s regras a que obedecem as reuniões entre os ministros dos Estados-Membros cuja moeda seja o euro são definidas pelo Protocolo relativo ao Eurogrupo».

3. O Protocolo n.º 14 relativo ao Eurogrupo (a seguir «protocolo n.º 14») dispõe:

«Artigo 1.º

Os ministros dos Estados-Membros cuja moeda seja o euro reúnem-se entre si de maneira informal.

Estas reuniões têm lugar, na medida do necessário, para debater questões relacionadas com as responsabilidades específicas que partilham em matéria de moeda única. Nelas participa a Comissão. O Banco Central Europeu será convidado a participar nessas reuniões, que serão preparadas pelos representantes dos ministros das Finanças dos Estados-Membros cuja moeda seja o euro e da Comissão.

Artigo 2.º

Os ministros dos Estados-Membros cuja moeda seja o euro elegem um presidente por dois anos e meio, por maioria desses Estados-Membros.»

B – *Tratado MEE*

4. Em 2 de fevereiro de 2012, foi celebrado em Bruxelas (Bélgica) o Tratado que Institui o Mecanismo Europeu de Estabilidade entre o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a República da Estónia, a República Helénica, o Reino de Espanha, a República Francesa, a Irlanda, a República Italiana, a República de Chipre, o Grão-Ducado do Luxemburgo, a República de Malta, o Reino dos Países Baixos, a República da Áustria, a República Portuguesa, a República da Eslovénia, a República Eslovaca e a República da Finlândia (a seguir «Tratado MEE»). Em conformidade com os seus artigos 1.°, 2.° e 32.°, n.º 2, as Partes Contratantes deste Tratado, a saber os Estados-Membros cuja moeda é o euro, criaram entre si uma instituição financeira internacional, o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), que tem personalidade jurídica. Após ratificação por todos os signatários, o Tratado MEE entrou em vigor em 27 de setembro de 2012.

5. O considerando 1 do Tratado MEE tem a seguinte redação:

«Em 17 de dezembro de 2010, o Conselho Europeu chegou a acordo sobre a necessidade de os Estados-Membros da área do euro criarem um mecanismo permanente de estabilidade. O [MEE] assumirá as atribuições atualmente cometidas ao Fundo Europeu de Estabilidade Financeira [...] e ao Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira ('MEEF') para a prestação, quando necessário, de assistência financeira aos Estados-Membros da área do euro.»

6. O artigo 3.º do Tratado MEE, sob a epígrafe, «Missão», dispõe:

«O MEE tem como missão reunir fundos e prestar apoio de estabilidade, sob rigorosa condicionalidade, adequada ao instrumento financeiro escolhido, em benefício de membros do MEE que estejam a ser afetados ou ameaçados por graves problemas de financiamento, se tal for indispensável para salvaguardar a estabilidade financeira da área do euro no seu todo e dos seus Estados-Membros. Para o efeito, o MEE fica autorizado a reunir fundos através da emissão de instrumentos financeiros ou da celebração de acordos ou convénios financeiros ou de outra natureza com os membros do MEE, instituições financeiras ou terceiros.»

7. O artigo 4.º do Tratado MEE, sob a epígrafe, «Estrutura e sistema de votação», no seu n.º 1, dispõe o seguinte:

«O MEE é constituído por um Conselho de Governadores e um Conselho de Administração, bem como por um Diretor Executivo e pelo restante pessoal próprio que for necessário.»

8. O artigo 5.º do Tratado MEE, sob a epígrafe, «Conselho de governadores», dispõe:

«1. Cada membro do MEE nomeia um governador e um governador suplente. Os respetivos mandatos são revogáveis a qualquer momento. O governador é o membro do governo do membro do MEE responsável pelas finanças. O governador suplente tem plenos poderes para agir em nome do governador quando este não estiver presente.

2. O Conselho de Governadores decide ser presidido pelo Presidente do Eurogrupo, a que se refere o Protocolo (n.º 14) Relativo ao Eurogrupo, anexo ao [TUE] e ao TFUE, ou eleger de entre os seus membros um presidente e um vice-presidente por um mandato de dois anos. […]

3. O membro da Comissão [...] responsável pelos assuntos económicos e monetários e o Presidente do BCE, bem como o Presidente do Eurogrupo se não for presidente do Conselho de Governadores ou um dos governadores, podem participar nas reuniões do Conselho de Governadores na qualidade de observadores.

[...]

6. O Conselho de Governadores toma as seguintes decisões de comum acordo:

[...]

f) A concessão de apoio de estabilidade pelo MEE, incluindo a condicionalidade de política económica prevista no memorando de entendimento a que se refere o artigo 13.º, n.º 3, [do Tratado MEE,] a escolha de instrumentos e a determinação dos termos financeiros e condições, nos termos dos artigos 12.° a 18.° [do Tratado MEE];

g) O mandato a atribuir à Comissão [...] para negociar, em articulação com o BCE, a condicionalidade de política económica que acompanha cada assistência financeira, nos termos do artigo 13.º, n.º 3 [, do Tratado MEE].

[...]»

9. O artigo 12.º do Tratado MEE, sob a epígrafe, «Princípios», define os princípios de que depende o apoio de estabilidade e prevê, no seu n.º 1, o seguinte:

«Caso seja indispensável para salvaguardar a estabilidade financeira da área do euro no seu todo e dos seus Estados-Membros, o MEE pode prestar apoio de estabilidade a membros do MEE, sujeito a rigorosa condicionalidade, adequada ao instrumento de assistência financeira escolhido. Essa condicionalidade pode variar entre um programa de ajustamento macroeconómico e o cumprimento continuado de condições de elegibilidade preestabelecidas.»

10. O artigo 13.º do Tratado MEE, sob a epígrafe, «Procedimento para a concessão de apoio de estabilidade», estabelece:

«1. Um membro do MEE dirige um pedido de apoio de estabilidade ao Presidente do Conselho de Governadores. Esse pedido deve indicar o instrumento ou os instrumentos de assistência financeira a considerar. Após a receção do pedido, o Presidente do Conselho de Governadores incumbe a Comissão […], em articulação com o BCE:

a) Da avaliação da existência de um risco para a estabilidade financeira da área do euro no seu todo ou dos seus Estados-Membros, salvo se o BCE já tiver apresentado uma análise nos termos do artigo 18.º, n.º 2 [, do Tratado MEE];

b) Da avaliação da sustentabilidade da dívida pública. Sempre que adequado e possível, essa avaliação deveria ser realizada em conjunto com o [Fundo Monetário Internacional (FMI)];

c) Da avaliação das necessidades reais ou potenciais de financiamento do membro do MEE em causa.

2. Com base no pedido do membro do MEE e na avaliação referida no n.º 1, o Conselho de Governadores pode decidir, em princípio, conceder apoio de estabilidade ao membro do MEE em causa, sob forma de um instrumento de assistência financeira.

3. Se for adotada uma decisão nos termos do n.º 2, o Conselho de Governadores deve incumbir a Comissão [...] de — em articulação com o BCE e, sempre que possível, em conjunto com o FMI — negociar com o membro do MEE em causa um memorando de entendimento ('Memorando de Entendimento') que especifique a condicionalidade que acompanha o instrumento de assistência financeira. O conteúdo do Memorando de Entendimento deve refletir a gravidade dos problemas a abordar e o instrumento de assistência financeira escolhido. Paralelamente, o Diretor Executivo do MEE deve preparar uma proposta de acordo relativo ao instrumento de assistência financeira, incluindo os termos financeiros e as condições, assim como a escolha de instrumentos, a adotar pelo Conselho de Governadores.

O Memorando de Entendimento deve ser integralmente compatível com as medidas de coordenação de política económica previstas no TFUE, nomeadamente com qualquer ato de direito da União [...], incluindo eventuais pareceres, advertências, recomendações ou decisões dirigidas ao membro do MEE em causa.

4. A Comissão [...] assina o Memorando de Entendimento em nome do MEE, sob reserva do prévio cumprimento das condições fixadas no n.º 3 [do artigo 13.º do Tratado MEE] e aprovação pelo Conselho de Governadores.

5. O Conselho de Administração aprova o acordo relativo ao instrumento de assistência financeira especificando os aspetos financeiros do apoio de estabilidade a conceder e, se for caso disso, a disponibilização da primeira parcela da assistência.

[…]

7. A Comissão [...] — em articulação com o BCE e, sempre que possível, em conjunto com o FMI — fica incumbida de monitorizar a observância da condicionalidade que acompanha o instrumento de assistência financeira.»

C – *Memorando de Entendimento de 26 de abril de 2013*

11. Em 26 de abril de 2013, foi assinado, pela República de Chipre e pela Comissão, em nome do MEE, um memorando de entendimento [Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (Memorando de Entendimento relativo à condicionalidade de política económica específica)] [2].

12. O seu preâmbulo especifica:

«O programa de ajustamento económico permitirá fazer face, a curto e a médio prazo, aos desafios financeiros, fiscais e estruturais com que [a República de Chipre] é confrontada. Os objetivos essenciais do programa são:

— restabelecer a solidez do setor bancário cipriota, bem como a confiança dos depositantes e do mercado, através de uma restruturação profunda das instituições financeiras e de uma redução da sua dimensão, reforçando a supervisão e sanando as insuficiências de capitais, em conformidade com o acordo político do Eurogrupo de 25 de março de 2013;

[...]» [3]

13. No seu Título I, epigrafado «Reforma do setor financeiro», o Memorando de Entendimento estabelece:

«1.26. Em segundo lugar, [o Trapeza Kyprou Dimosia Etaira Ltd (Banco de Chipre, a seguir 'Trapeza Kyprou') [4]] adquire — mediante um processo de compra e absorção - a quase totalidade dos ativos cipriotas do [Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd (Banco Popular de Chypre, a seguir 'Laïki') [5]], pelo seu justo valor, bem como os seus depósitos garantidos e a sua exposição à cedência de liquidez em situação de emergência, pelo seu valor nominal. Os depósitos não garantidos do [Laïki] serão mantidos na antiga instituição. O objetivo é que o valor dos ativos cedidos seja superior ao dos passivos cedidos, de modo a que a diferença corresponda à recapitalização do [Trapeza Kyprou] pelo [Laïki] que deve ascender a 9% dos ativos ponderados em função dos riscos cedidos. [O Trapeza Kyprou] foi objeto de uma recapitalização com vista a atingir, no final do programa, um *ratio* mínimo de fundos próprios de 9%, no cenário mais desfavorável do teste de resistência, o que deveria contribuir para restabelecer a confiança e normalizar as condições de financiamento. A conversão de 37,5% dos depósitos não garantidos existentes no [Trapeza Kyprou] em ações de classe A, com plenos direitos a voto e a dividendos, cobre a maior parte das necessidades de capital, com uma entrada suplementar de capitais próprios da antiga instituição do [Laïki]. Uma parte dos restantes depósitos não garantidos do [Trapeza Kyprou] será temporariamente congelada até à conclusão da avaliação independente a que se refere o parágrafo seguinte.

2 — O texto integral do Memorando de Entendimento está disponível, em língua inglesa, no sítio Internet do Ministério das Finanças da República de Chipre (Ypourgeío Oikonomikón), no seguinte endereço: http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/All/B331D12F3608B009C2257D5D00239594/$file/Memorandum%20of%20Understanding%20April%202013.pdf.

3 — Tradução não oficial.

4 — O Trapeza Kyprou Dimosia Etairia Ltd é, frequentemente, designado pelo seu nome ou pela sua sigla em inglês, ou seja, «Bank of Cyprus» ou «BoC».

5 — Refiro-me ao nome grego do Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd, «Laïki» («popular», em grego).

1.27. Em terceiro lugar, com vista a assegurar que os objetivos da capitalização sejam atingidos, no final de junho de 2013, será realizada uma avaliação independente mais pormenorizada e atualizada dos ativos do [Trapeza Kyprou] e do [Laïki], de acordo com as exigências do quadro para a resolução de instituições bancárias em situação de insolvência. Para esse efeito, o mais tardar em meados de abril de 2013, serão acordados os termos de referência do exercício de avaliação independente, em consulta com a Comissão [Europeia], com o BCE e com o FMI. Depois dessa avaliação, se for necessário, será realizada uma conversão adicional de depósitos não garantidos em ações de classe A, de forma a assegurar que o objetivo de atingir um nível mínimo de capitais próprios de 9% em condições de crise possa ser alcançado no final do programa. Se [o Trapeza Kyprou] tiver de ser sobrecapitalizado tendo em vista este objetivo, proceder-se-á a uma compra de ações com vista a reembolsar os depositantes do montante correspondente à sobrecapitalização.»

D – *Direito derivado da União*

14. A Decisão 2013/236/UE do Conselho, de 25 de abril de 2013, dirigida a Chipre relativa a medidas específicas destinadas a restabelecer a estabilidade financeira e o crescimento sustentável [6] (a seguir «Decisão 2013/236»), dispõe:

«Artigo 1.º

1. A fim de facilitar o retorno da economia cipriota a uma trajetória de crescimento sustentável e à estabilidade orçamental e financeira, Chipre deve aplicar rigorosamente um programa de ajustamento macroeconómico (a seguir denominado 'programa') cujos principais elementos são estabelecidos no artigo 2.º da presente decisão. [...]

Artigo 2.º

1. Os objetivos principais do programa são os seguintes: o restabelecimento da solidez do setor bancário cipriota; a continuação do atual processo de consolidação orçamental; a aplicação de reformas estruturais de apoio à competitividade e ao crescimento sustentável e equilibrado.

[...]

6. Tendo em vista restabelecer a solidez do seu setor financeiro, Chipre deve continuar a reformar e reestruturar profundamente o setor bancário bem como a reforçar os bancos viáveis mediante a restauração do respetivo capital, a resolução da situação de liquidez e o reforço da sua supervisão. O programa prevê as seguintes ações e resultados:

[...]

d) Tomar medidas no sentido de minimizar o custo da reestruturação dos bancos para os contribuintes [...]

[...]

Artigo 3.º

O destinatário da presente decisão é a República de Chipre.»

6 — JO L 141, p. 32.

15. O considerando 3 do Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira[7] (a seguir «Regulamento n.º 472/2013»), estabelece:

«Convém consagrar no direito da União a total coerência entre o quadro de supervisão multilateral da União estabelecido pelo TFUE e as eventuais condições de política económica associadas à assistência financeira. [...]»

16. O articulado do Regulamento n.º 472/2013 dispõe:

«Artigo 1.º

Objeto e âmbito de aplicação

1. O presente regulamento estabelece disposições para reforçar a supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros cuja moeda seja o euro e que:

[...]

b) Solicitem ou recebam assistência financeira de um ou vários outros Estados-Membros ou países terceiros, do [MEEF], do [MEE], do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) ou de instituições financeiras internacionais relevantes, como o [FMI].

[…]

Artigo 5.º

Informações sobre pedidos de assistência financeira previstos

Os Estados-Membros que pretendam solicitar a assistência financeira de um ou vários outros Estados-Membros ou países terceiros, do MEE, do FEEF ou de instituições financeiras internacionais relevantes, como o FMI, devem informar imediatamente da sua intenção o Presidente do Grupo de Trabalho do Eurogrupo, o membro da Comissão responsável pelos assuntos económicos e monetários e o Presidente do BCE.

Após receber uma avaliação da Comissão, o Grupo de Trabalho do Eurogrupo deve proceder a um debate sobre o pedido previsto, a fim de examinar, entre outros aspetos, as alternativas disponíveis ao abrigo de instrumentos financeiros existentes na União ou na área do euro antes de o Estado-Membro em causa contactar potenciais mutuantes.

Os Estados-Membros que pretendam solicitar a assistência financeira do MEEF devem informar imediatamente da sua intenção o Presidente do CEF, o membro da Comissão responsável pelos assuntos económicos e monetários e o Presidente do BCE.

7 — JO L 140, p. 1. O Regulamento n.º 472/2013, conjuntamente com o Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro (JO L 140, p. 11), faz parte da reforma denominada «two-pack», que visa reforçar a integração económica e a convergência entre os Estados-Membros da área do euro.

Artigo 6.º

Avaliação da sustentabilidade da dívida pública

Caso um Estado-Membro solicite a assistência financeira do MEEF, do MEE ou do FEEF, a Comissão avalia, em ligação com o BCE e, sempre que possível, com o FMI, a sustentabilidade da dívida pública desse Estado-Membro e as suas necessidades reais ou potenciais de financiamento. A Comissão deve apresentar essa avaliação ao Grupo de Trabalho do Eurogrupo caso a assistência financeira deva ser concedida no âmbito do MEE ou do FEEF, e ao CEF caso a assistência financeira deva ser concedida no âmbito do MEEF.

[…]

Artigo 7.º

Programa de ajustamento macroeconómico

1. Caso um Estado-Membro solicite a assistência financeira de um ou vários outros Estados-Membros ou países terceiros, do MEEF, do MEE, do FEEF ou do FMI, deve elaborar, com o acordo da Comissão agindo em ligação com o BCE e, se for caso disso, com o FMI, um projeto de programa de ajustamento macroeconómico, que deve basear-se no programa de parceria económica previsto no Regulamento (UE) n.º 473/2013 e substituí-lo, e que deve incluir objetivos orçamentais anuais.

[…]

O projeto de programa de ajustamento macroeconómico deve respeitar integralmente o artigo 152.º do TFUE e o artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A Comissão deve informar oralmente o presidente e os vice-presidentes da comissão competente do Parlamento Europeu dos progressos realizados na preparação do projeto de programa de ajustamento macroeconómico. Estas informações devem ser tratadas como informações confidenciais.

2. Cabe ao Conselho, deliberando por maioria qualificada sob proposta da Comissão, aprovar o programa de ajustamento macroeconómico elaborado pelo Estado-Membro que solicita assistência financeira nos termos do n.º 1.

A Comissão assegura que o memorando de entendimento assinado pela Comissão em nome do MEE ou do FEEF seja inteiramente coerente com o programa de ajustamento macroeconómico aprovado pelo Conselho.

[…]

Artigo 15.º

Votação no Conselho

As medidas referidas no presente regulamento só devem ser votadas pelos membros do Conselho que representam os Estados-Membros cuja moeda seja o euro. O Conselho deve deliberar sem ter em conta o voto do membro do Conselho que representa o Estado-Membro em causa.

A maioria qualificada dos membros do Conselho referidos no primeiro parágrafo é calculada nos termos do artigo 238.º, n.º 3, alínea a), do TFUE.

Artigo 16.º

Aplicação a Estados-Membros que estejam a receber assistência financeira

Os Estados-Membros que, em 30 de maio de 2013, estejam a receber assistência financeira ficam sujeitos ao presente regulamento a partir dessa data.

[…]»

17. A Decisão 2013/236 foi revogada e substituída pela Decisão de Execução 2013/463/UE do Conselho, de 13 de setembro de 2013, relativa à aprovação do programa de ajustamento macroeconómico de Chipre e que revoga a Decisão 2013/236/EU[8] (a seguir «Decisão de Execução 2013/463»).

18. O seu considerando 6 tem a seguinte redação:

«Na sequência da entrada em vigor do Regulamento (UE) n.º 472/2013, o programa de ajustamento macroeconómico deverá agora ser adotado sob forma de uma decisão de execução do Conselho. Por razões de clareza e de certeza jurídicas, o programa deve ser readotado com base no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 472/2013. O conteúdo do programa deverá ser idêntico ao aprovado pela [Decisão 2013/236], mas também incorpora os resultados da revisão efetuada em conformidade com o artigo 1.º, n.º 2, dessa decisão. Ao mesmo tempo, há que revogar a [Decisão 2013/236].»

19. O artigo 2.º, n.º 5, desta decisão dispõe:

«Tendo em vista restabelecer a solidez do seu setor financeiro, Chipre deve continuar a reformar e a reestruturar profundamente o setor bancário, bem como a consolidar os bancos viáveis mediante a restauração do respetivo capital, a resolução da situação de liquidez e o reforço da sua supervisão. O programa prevê as seguintes ações e resultados:

[...]

c) Tomar medidas no sentido de minimizar o custo da reestruturação dos bancos que é suportado pelos contribuintes [...]»

III – Antecedentes do litígio

20. A partir de 2012, a República de Chipre esteve progressivamente sob pressão crescente dos mercados financeiros, num contexto de aumento de preocupações sobre a sustentabilidade das suas finanças públicas, incluindo as significativas medidas de apoio público exigidas pelo seu enfraquecido setor financeiro.

21. Após consecutivas descidas da notação das obrigações soberanas cipriotas por parte das agências de notação, a República de Chipre deixou de poder refinanciar-se a taxas compatíveis com a sustentabilidade orçamental a longo prazo. Paralelamente, o setor bancário foi sendo cada vez mais afastado do financiamento nos mercados internacionais e as principais instituições financeiras do país registaram enormes défices de capital.

22. A partir dos primeiros meses do ano de 2012, certos bancos estabelecidos em Chipre, entre os quais o Laïki e o Trapeza Kyprou, enfrentaram dificuldades financeiras. A República de Chipre declarou, então, ser necessária a sua recapitalização.

8 — JO L 250, p. 40.

23. Em 25 de junho de 2012, face a estas condições económicas e financeiras muito adversas, as autoridades cipriotas pediram oficialmente ao Presidente do Eurogrupo ajuda financeira sob a forma de um empréstimo por parte do FEEF/MEE, bem como do FMI, com o objetivo de apoiar o regresso da economia cipriota a um crescimento sustentável, assegurar o bom funcionamento do sistema bancário e salvaguardar a estabilidade financeira da União e da área do euro.

24. Em 27 de junho de 2012, o Eurogrupo convidou a Comissão, em ligação com o BCE, as autoridades cipriotas e o FMI, a chegar a acordo sobre um programa de ajustamento macroeconómico para a República de Chipre, incluindo sobre as suas necessidades de financiamento, e a tomar medidas adequadas para salvaguardar a estabilidade financeira num contexto bastante problemático caracterizado pelo risco de repercussões negativas das turbulências do mercado da dívida soberana.

25. Em março de 2013, a República de Chipre e os outros Estados-Membros cuja moeda é o euro alcançaram um acordo político sobre um projeto de Memorando de Entendimento.

26. Por declaração de 16 de março de 2013, o Eurogrupo congratulou-se com este acordo e evocou certas medidas de ajustamento previstas, entre as quais a criação de uma taxa sobre os depósitos bancários. O Eurogrupo indicou que, tendo em conta este contexto, considerava que a concessão de uma assistência financeira suscetível de assegurar a estabilidade financeira da República de Chipre e da Zona Euro era, em princípio, justificada e convidou as partes interessadas a acelerarem as negociações em curso.

27. Em 18 de março de 2013, a República de Chipre ordenou o encerramento dos bancos nos dias 19 e 20 de março de 2013. Por declaração do mesmo dia, o Presidente do Eurogrupo indicou que a taxa sobre os depósitos bancários, conjugada com a assistência financeira pedida, seria utilizada para restaurar a viabilidade do setor bancário cipriota e, assim, para assegurar a estabilidade financeira da República de Chipre. Todavia, indicou que o Eurogrupo considerava que os pequenos depositantes deveriam beneficiar de um tratamento diferente do tratamento conferido aos grandes depositantes, sublinhando a importância de se garantirem plenamente os depósitos inferiores a 100 000 euros. Por último, o Presidente do Eurogrupo, em nome deste, encorajou as autoridades cipriotas a implementarem rapidamente as medidas acordadas.

28. As autoridades cipriotas decidiram prorrogar o encerramento dos bancos até 28 de março de 2013 para evitar uma corrida às dependências bancárias.

29. Em 19 de março de 2013, o Parlamento cipriota rejeitou o projeto de lei do Governo cipriota relativo à criação de uma taxa sobre todos os depósitos bancários da República de Chipre. Em 22 de março de 2013, o mesmo adotou uma nova lei relativa ao saneamento de estabelecimentos de crédito.

30. Em 25 de março de 2013, o Eurogrupo proferiu a declaração controvertida[9], que estabelece:

«O Eurogrupo chegou a um acordo com as autoridades cipriotas sobre os elementos essenciais de um futuro programa de ajustamento macroeconómico. Este acordo tem o apoio de todos os Estados-Membros cuja moeda é o euro, bem como das três instituições.

[...]

9 — O texto integral da declaração controvertida está disponível, unicamente em língua inglesa, nos sítios Internet da Comissão (http://ec.europa.eu/spain/pdf/acuerdo-eurogrupo-chipre.pdf) e do Conselho (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/136487.pdf).

O Eurogrupo congratula-se com os planos de reestruturação do setor financeiro mencionados em anexo. Estas medidas servirão de base para restaurar a viabilidade do setor financeiro. Em especial, garantem todos os depósitos inferiores a 100 000 euros, em conformidade com os princípios da União.

[…]

O Eurogrupo pede às autoridades cipriotas e à Comissão, em articulação com o BCE e o FMI, para finalizarem, ao nível dos serviços em causa, o Memorando de Entendimento, no início de abril.

[...]

O Eurogrupo toma nota da decisão das autoridades de implementar medidas administrativas, adequadas à situação única e excecional em que se encontra o setor financeiro de Chipre e a permitir uma rápida reabertura dos bancos. O Eurogrupo sublinha que estas medidas administrativas serão temporárias, proporcionadas e não discriminatórias, e sujeitas a uma monitorização rigorosa no que diz respeito ao seu alcance e duração, de acordo com o Tratado.

[...]

O Eurogrupo espera que, na terceira semana de abril de 2013, o Conselho de Governadores do MEE esteja em condições de aprovar formalmente a proposta de acordo relativo ao instrumento de assistência financeira, sob reserva do cumprimento dos procedimentos nacionais.»

31. O anexo da declaração controvertida tem a seguinte redação:

«Na sequência da apresentação dos projetos políticos das autoridades [da República de Chipre], que foram muito favoravelmente acolhidos pelo Eurogrupo, foi alcançado o seguinte acordo:

1. O Laïki é imediatamente desmantelado — com uma contribuição completa dos acionistas, titulares de obrigações e depositantes sem garantia — de acordo com uma resolução do Banco Central de Chipre [(a seguir 'BCC')] através da utilização do quadro de resolução bancária recentemente adotado.

2. O Laïki é dividido numa estrutura de gestão de ativos ('banco mau') e num 'banco bom'. O 'banco mau' deverá ser extinto progressivamente.

3. O 'banco bom' é integrado no [Trapeza Kyprou] com o apoio do quadro de resolução bancária e após consulta dos conselhos de administração do [Trapeza Kyprou] e do Laïki. Levará consigo uma [ajuda de urgência em caso de crise de liquidez (ELA)] de [nove] mil milhões de euros. Só os depósitos não garantidos do [Trapeza Kyprou] permanecerão congelados até que tenha sido realizada a recapitalização e possam, em seguida, ser sujeitos a condições adequadas.

4. O Conselho de Governadores do BCE dará liquidez ao [Trapeza Kyprou] no respeito das regras aplicáveis.

5. O [Trapeza Kyprou] será recapitalizado através de uma conversão dos depósitos não garantidos em capitais próprios com uma contribuição completa de todos os acionistas e titulares de obrigações.

6. A conversão será efetuada de forma a garantir um rácio de capital de 9% no fim do programa.

7. Todos os titulares de depósitos garantidos em todos os bancos beneficiarão de proteção total, em conformidade com a legislação pertinente da [União].

8. O valor total do programa (até [dez] mil milhões de euros) não servirá para recapitalizar o Laïki ou o [Trapeza Kyprou].»

32. No mesmo dia, o governador do BCC submeteu o Trapeza Kyprou e o Laïki a um processo de saneamento.

33. Para o efeito, em 29 de março de 2013, foram publicados dois decretos [10].

34. O Decreto n.º 103 previa uma recapitalização do Trapeza Kyprou, a expensas, designadamente, dos seus acionistas, dos seus credores obrigacionistas e dos seus depositantes garantidos relativamente a montantes superiores a 100 000 euros [11].

35. Quanto ao Decreto n.º 104, o mesmo previa a transferência de determinados elementos do ativo e do passivo do Laïki para o Trapeza Kyprou, incluindo os depósitos inferiores a 100 000 euros. Os depósitos superiores a 100 000 euros foram mantidos no Laïki, a aguardar a respetiva liquidação.

36. Em conformidade com estes decretos, as medidas de saneamento do Laïki e do Trapeza Kyprou foram executadas entre as 6 horas e as 6h10 do dia 29 de março de 2013. Até esse momento, Mallis e o. eram titulares de depósitos no Trapeza Kyprou ou no Laïki, que, pela aplicação das medidas previstas nos referidos decretos, sofreram uma redução substancial do seu valor. Mallis e o. alegam que perderam todas as quantias superiores a 100 000 euros.

37. Na sequência da adoção dos Decretos n.ºs 103 e 104, a Comissão encetou novas negociações com as autoridades cipriotas com vista à finalização de um Memorando de Entendimento.

38. Na sequência da sua reunião de 24 de abril de 2013, o Conselho de Governadores do MEE:

— confirmou, por um lado, que a Comissão e o BCE tinham sido encarregues de efetuar as avaliações previstas no artigo 13.º, n.º 1, do Tratado MEE e, por outro, que a Comissão, em colaboração com o BCE e com o FMI, tinha sido encarregue de negociar o Memorando de Entendimento com a República de Chipre;

— decidiu conceder, em princípio, um apoio à estabilidade à República de Chipre sob a forma de um instrumento de assistência financeira (IAF), em conformidade com a proposta do diretor geral do MEE;

— aprovou o projeto de Memorando de Entendimento negociado pela Comissão, em colaboração com o BCE e com o FMI, e a República de Chipre, e

— encarregou a Comissão de assinar este memorando em representação do MEE.

39. Em 25 de abril de 2013, o Conselho adotou a Decisão 2013/236 que, no seu artigo 2.º, n.º 6, alínea d), previa que o «bail-in» dos bancos cipriotas fazia parte do programa de ajustamento macroeconómico da República de Chipre.

10 — Tratou-se do To peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 103 [Decreto de 2013 relativo ao saneamento por meios próprios do Trapeza Kyprou, ato administrativo regulamentar n.º 103 (Decreto n.º 103), EE, anexo III(I), n.º 4645, 29 de março de 2013, pp. 769 a 780], e do To Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi No. 104 [Decreto de 2013 relativo à venda de determinadas atividades do Laïki, ato administrativo regulamentar n.º 104 (Decreto n.º 104), EE, anexo III(I), n.º 4645, 29 de março de 2013, pp. 781 a 788].

11 — Este processo de saneamento é frequentemente denominado «haircut» (redução) de depósitos bancários ou «bail-in» dos bancos cipriotas. O termo «bail-out» significa uma operação de salvamento que é posta a cargo dos investidores externos ou do contribuinte. Pelo contrário, o termo «bail-in» significa uma operação de salvamento na qual os credores do banco são obrigados a aceitar uma eliminação de uma parte do seu crédito.

40. O Memorando de Entendimento foi assinado em 26 de abril de 2013 pelo Ministro das Finanças da República de Chipre, pelo Governador do BCE e por O. Rehn, Vice-Presidente da Comissão.

41. Em 8 de maio de 2013, o Conselho de Administração do MEE aprovou o acordo relativo ao IAF e uma proposta relativa às modalidades de pagamento de uma primeira tranche da ajuda à República de Chipre. Esta tranche foi dividida em dois pagamentos efetuados, respetivamente, em 13 de maio de 2013, de cerca de dois mil milhões de euros, e em 26 de junho de 2013, de cerca de mil milhões de euros. Em 27 de setembro de 2013, foi paga uma segunda tranche da ajuda, de mil milhões e meio de euros. Entre dezembro de 2013 e julho de 2015, foram pagas outras tranches, cujos valores oscilaram entre 100 e 600 milhões de euros.

42. Em 21 de maio de 2013, o Conselho adotou o Regulamento n.º 472/2013, com base no qual a Decisão 2013/236 foi revogada e substituída pela Decisão de Execução 2013/463.

IV – Recursos no Tribunal Geral e despachos recorridos

43. Por petições apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 4 de junho de 2013, Mallis e o. interpuseram três recursos, nos quais concluíram pedindo que o mesmo se dignasse:

— anular a declaração controvertida, «que adquiriu a sua forma definitiva através d[o Decreto n.º 104] do Governador do [BCC], na sua qualidade de representante do [Sistema Europeu de Bancos Centrais], através da qual foi decidida a 'venda de certas atividades' do [Laïki] e que constitui, em substância, uma decisão conjunta do [BCE] e da Comissão»;

— a título subsidiário, declarar que, independentemente da sua forma e do seu tipo, a declaração controvertida constitui, em substância, uma «decisão conjunta do [BCE] e/ou da Comissão»;

— a título mais subsidiário, anular a declaração controvertida, «independentemente da sua forma e do seu tipo»;

— a título ainda mais subsidiário, «anular a decisão conjunta do [BCE] e/ou da Comissão […] adotada por intermédio do Eurogrupo, independentemente da sua forma ou do seu tipo», e

— condenar o BCE e/ou a Comissão nas despesas.

44. Por requerimentos separados apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 1 e em 9 de outubro de 2013, a Comissão e o BCE deduziram exceções de inadmissibilidade ao abrigo do artigo 114.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. Concluíram pedindo que o Tribunal Geral se dignasse:

— julgar o recurso inadmissível, e

— condenar Mallis e o. nas despesas.

45. Pelos despachos recorridos, o Tribunal Geral julgou os recursos inadmissíveis na sua totalidade.

46. Uma vez que Mallis e o. pediam a anulação da declaração do Eurogrupo de 25 de março de 2013 mas interpuseram o seu recurso contra a Comissão e contra o BCE (o que foi confirmado nas suas observações escritas) [12], o Tribunal Geral, antes de mais, nos n.ºs 38 a 50 dos despachos recorridos, examinou a questão de saber se a declaração controvertida podia ser imputada à Comissão e ao BCE.

12 — V. n.º 37 dos despachos recorridos.

47. Com fundamento no Protocolo n.º 14, que estabelece que o Eurogrupo constitui uma reunião informal dos ministros dos Estados-Membros da área do euro «para debater questões relacionadas com as responsabilidades específicas que partilham em matéria de moeda única» [13], o Tribunal Geral, no n.º 44 dos despachos recorridos, declarou que não era «possível considerar que o Eurogrupo [era] controlado pela Comissão ou pelo BCE, nem que [agisse] na qualidade de mandatário destas instituições» [14].

48. Nos n.os 46 a 50 dos despachos recorridos, o Tribunal Geral rejeitou igualmente a ideia de que a declaração controvertida pudesse ser imputada ao MEE por este último ter sido alegadamente controlado pela Comissão e pelo BCE.

49. Nos n.os 51 a 62 dos despachos recorridos, o Tribunal Geral examinou também, a título exaustivo, a questão de saber se a declaração controvertida produzia efeitos jurídicos relativamente a terceiros.

50. A este respeito, o mesmo declarou que, embora a declaração controvertida comportasse formulações que podiam parecer categóricas, designadamente quanto ao desmantelamento do Laïki e à redução do montante dos depósitos bancários não garantidos, estas afirmações não podiam ser lidas de forma isolada, mas deviam, «pelo contrário, ser recolocadas no seu contexto, do qual resulta claramente o teor meramente informativo da declaração [controvertida]» [15].

V – Tramitação processual no Tribunal de Justiça

51. Nos recursos de 27 de fevereiro de 2015, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 4 de março de 2015, Mallis e o. concluem pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular os despachos recorridos, e

— anular a condenação dos recorrentes nas despesas do processo em primeira instância.

52. Nas suas respostas, a Comissão e o BCE concluem pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— negar provimento aos recursos, e

— condenar os recorrentes nas despesas, na sua totalidade.

VI – Recursos das decisões do Tribunal Geral

53. Começo por indicar que proporei que o Tribunal de Justiça negue provimento aos recursos em causa, mas a importância das questões que os mesmos colocam no que diz respeito à tutela jurisdicional efetiva, a sua afinidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça [acórdãos Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756) e Gauweiler e o. (C-62/14, EU:C:2015:400)], a relação (ou a ausência de conexão) entre o sistema do MEE e o direito da União, bem como a decisão do Tribunal de Justiça de se pronunciar sobre estes recursos através de acórdão (como ocorreu, aliás, quanto aos recursos apresentados no âmbito dos processos apensos C-8/15 P, C-9/15 P e C-10/15 P, que têm por objeto pedidos de anulação e de indemnização relativos ao Memorando de Entendimento) e de os remeter à Grande Secção, impelem-me a fazer algumas observações preliminares antes de abordar os fundamentos de recurso invocados por Mallis e o.

13 — Artigo 1.º do Protocolo n.º 14.

14 — N.º 44 dos despachos recorridos.

15 — N.º 61 dos despachos recorridos.

A – *Observações preliminares*

1. Quanto ao Eurogrupo

54. Uma vez que o Eurogrupo não é mencionado no primeiro parágrafo do artigo 263.º TFUE e não faz parte das sete instituições da União que figuram no artigo 13.º, n.º 1, TUE, os seus atos só podem ser objeto de um recurso de anulação se o Eurogrupo puder ser considerado uma formação do Conselho ou um órgão ou organismo da União.

55. O Eurogrupo é expressamente referido no artigo 137.º TFUE, que, no que diz respeito à sua composição e às regras a que obedecem as suas reuniões, remete para o Protocolo n.º 14 anexo ao Tratado FUE.

56. Resulta claramente dessas disposições que o Eurogrupo é composto pelos ministros das Finanças dos Estados-Membros da área do euro, a cujas reuniões a Comissão e o BCE são convidados a assistir.

57. O Protocolo n.º 14 estabelece que os referidos ministros «[se] reúnem [...] entre si de maneira informal» e que «elegem um presidente por dois anos e meio».

58. Além disso, o artigo 16.º, n.º 6, TUE precisa que o Conselho se reúne em diferentes formações, cuja lista é adotada pelo Conselho Europeu, nos termos do artigo 236.º, alínea a), TFUE. De acordo com essa lista, estabelecida no anexo I do Regulamento Interno do Conselho [16], o Conselho reúne-se em dez formações diferentes [17], das quais o Eurogrupo não faz parte.

59. Podemos encontrar uma ligação entre o Eurogrupo e o Conselho no facto de o Eurogrupo se reunir habitualmente uma vez por mês, na véspera da reunião do Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros) [18] e de o gabinete do Presidente do Grupo de Trabalho do Eurogrupo [19] estar situado no Secretariado-Geral do Conselho em Bruxelas [20].

60. Além disso, o Tratado FUE prevê uma regra especial de voto no Conselho em relação a medidas específicas para os Estados-Membros cuja moeda seja o euro. Com efeito, o artigo 136.º, n.º 2, primeiro parágrafo, TFUE dispõe que «[r]elativamente [a essas] medidas [...], só têm direito a voto os membros do Conselho que representem os Estados-Membros cuja moeda seja o euro», o que leva a pensar no Eurogrupo, até porque o Estados-Membros cuja moeda não é o euro, de facto, não participam nas suas reuniões.

61. Apesar destes pontos de contacto, considero que o Eurogrupo não é uma formação do Conselho, não só por o Tratado FUE não o qualificar como tal e o mesmo não abranger todos os Estados-Membros da União, mas também devido à diferença entre as funções que lhes são, respetivamente, atribuídas. O Eurogrupo é o fórum onde os Estados-Membros cuja moeda é o euro debatem «questões relacionadas com as responsabilidades específicas que partilham em matéria de

16 — V. Decisão 2009/937/UE do Conselho, de 1 de dezembro de 2009, que adota o seu Regulamento Interno (JO L 325, p. 35).

17 — Assuntos Gerais; Negócios Estrangeiros; Assuntos Económicos e Financeiros; Justiça e Assuntos Internos; Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores; Competitividade (Mercado Interno, Indústria, Investigação e Espaço); Transportes, Telecomunicações e Energia; Agricultura e Pescas; Ambiente; Educação, Juventude, Cultura e Desporto.

18 — V. sítio Internet do Conselho, no seguinte endereço: http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/eurogroup/.

19 — O Grupo de Trabalho do Eurogrupo é uma instância preparatória das reuniões do Eurogrupo composta por representantes dos Estados-Membros da área do euro que integram o Comité Económico e Financeiro e por representantes da Comissão e do BCE.

20 — V. sítio Internet do Conselho, no seguinte endereço: http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/eurogroup/eurogroup-working-group/

moeda única» [21] ao passo que, como estabelece o artigo 16.º, n.º 1, TUE, as funções do Conselho são muito mais amplas e incluem, em especial, o exercício, juntamente com o Parlamento Europeu, do poder legislativo da União e outros poderes de decisão que o Tratado FUE atribui exclusivamente ao Conselho.

62. Dito isto, o facto de o Eurogrupo não poder ser considerado uma formação do Conselho não implica automaticamente que o mesmo não seja um órgão ou organismo da União, na aceção do artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE.

63. Todavia, embora o Tratado de Lisboa tenha acrescentado os atos dos «órgãos ou organismos da União» aos atos impugnáveis em sede de recurso de anulação, e isto para evitar que alguns deles beneficiassem de imunidade jurisdicional, o certo é que o Eurogrupo, não referido no artigo 263.º TFUE, não tem personalidade jurídica.

64. Nada, no TFUE ou na jurisprudência, permite pensar que os autores daquele tratado tenham pretendido renunciar a essa exigência [22]. Cada vez que o TFUE pretendeu tornar o seu artigo 263.º aplicável sem exigir a personalidade jurídica, referiu, de forma expressa, as instituições, órgãos e organismos em causa, como, por exemplo, o Conselho Europeu (acrescentado pelo Tratado de Lisboa) ou o Comité das Regiões [23].

65. Sem prejuízo da possibilidade de imputar estes atos a uma instituição referida no artigo 263.º TFUE, a um órgão ou organismo da União que tenha personalidade jurídica, penso, pois, que o Eurogrupo não pode ser considerado um órgão ou organismo da União, na aceção do artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE.

66. É certo que esta conclusão poderia colocar um problema no que diz respeito ao princípio da tutela jurisdicional efetiva [24], mas apenas se o Tratado tivesse conferido ao Eurogrupo o poder de adotar atos que produzam efeitos jurídicos obrigatórios em relação a terceiros, o que não é o caso, sendo o Eurogrupo um fórum de debate e não um órgão de decisão. Além disso, esta característica implica o facto de a participação do BCE nas reuniões do Eurogrupo não ser contrária à sua independência, consagrada no artigo 282.º, n.º 3, TFUE, que as instituições, órgãos e organismos da União, bem como os Governos dos Estados-Membros, devem respeitar.

67. Por conseguinte, os atos do Eurogrupo não são anuláveis com fundamento no artigo 263.º TFUE.

2. Quanto ao MEE e ao seu Conselho de Governadores

68. O Tratado MEE não faz parte da ordem jurídica da União. Com efeito, como o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 180 do acórdão Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), «os Estados-Membros não aplicam o direito da União [...] quando criam um mecanismo de estabilidade como o MEE, para cuja criação [...] os Tratados UE e FUE não atribuem nenhuma competência específica à União» [25].

21 — Artigo 1.º do Protocolo n.º 14.

22 — V. acórdão Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, n.ºs 58 e 59).

23 — Faço notar que o Tribunal de Contas não é referido no artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE, embora, como estabelece o artigo 13.º, n.º 1, TUE, seja uma instituição da União e não apenas um órgão ou organismo da mesma. A questão de saber se as instituições devem, *a fortiori*, ser consideradas órgãos ou organismos da União, ou de se essa lacuna constitui um lapso ou a manifestação de que os seus atos não são impugnáveis em sede de recurso de anulação, ainda não se colocou.

24 — V., neste sentido, as conclusões apresentadas pelo advogado-geral N. Jääskinen no processo Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2014:2416, n.º 51): «mesmo na ausência de uma disposição expressa dotando a entidade em questão de personalidade jurídica, considero que a redação do artigo 263.º, quinto parágrafo, TFUE estabelece uma presunção muito forte no sentido de que se as instituições criam uma entidade suscetível de tomar decisões que afetam os indivíduos, deve existir, todavia, uma via de recurso».

25 — V., igualmente, o n.º 105 desse acórdão.

69. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Tratado MEE, o MEE é constituído por um Conselho de Governadores (de facto, os ministros das Finanças dos Estados-Membros do MEE, como precisa o artigo 5.º, n.º 1, do Tratado MEE), um Conselho de Administração e por um Diretor Executivo, sendo o seu órgão de direção superior, muito claramente, o Conselho de Governadores.

70. O presidente do Conselho de Governadores é, em princípio, o Presidente do Eurogrupo (artigo 5.º, n.º 2, do Tratado MEE).

71. É, pois, manifesto que, até ao presente, o Eurogrupo e o Conselho de Governadores do MEE têm tido exatamente a mesma composição, uma vez que, após a sua criação, o Conselho de Governadores decidiu ser presidido pelo Presidente do Eurogrupo.

72. Quanto à Comissão e ao BCE, o artigo 5.º, n.º 3, do Tratado MEE dispõe que o membro da Comissão responsável pelos assuntos económicos e monetários e o Presidente do BCE podem participar nas reuniões do Conselho de Governadores na qualidade de observadores.

73. Um Estado-Membro que pretenda pedir assistência financeira ao MEE deve seguir o procedimento descrito no artigo 13.º do Tratado MEE.

74. De acordo com o n.º 1 do referido artigo, esse Estado-Membro deve dirigir um pedido de apoio de estabilidade ao presidente do Conselho de Governadores, que incumbe a Comissão de o avaliar, em articulação com o BCE.

75. O artigo 13.º, n.º 2, do Tratado MEE estabelece que o Conselho de Governadores do MEE pode decidir, em princípio, conceder apoio de estabilidade a um Estado-Membro requerente, com base no seu pedido e na avaliação desse pedido efetuada pela Comissão e pelo BCE.

76. Nos termos do artigo 13.º, n.º 3, do Tratado MEE, se o mesmo adotar tal decisão, o Conselho de Governadores deve incumbir a Comissão e o BCE «e, sempre que possível, em conjunto com o FMI […] [de] negociar com o [Estado-Membro] em causa um memorando de entendimento ('Memorando de Entendimento') que especifique a condicionalidade que acompanha o instrumento de assistência financeira».

77. Deve precisar-se que, de acordo com o artigo 5.º, n.º 6, alínea g), do Tratado MEE, compete ao Conselho de Governadores definir, de comum acordo, a condicionalidade de política económica que acompanha a assistência financeira ao Estado-Membro em dificuldade.

78. Nos termos do artigo 13.º, n.º 4, do Tratado MEE, a Comissão Europeia assina o Memorando de Entendimento em nome do MEE, desde que o mesmo cumpra as condições fixadas no n.º 3 e tenha sido aprovado pelo Conselho de Governadores.

79. O Conselho de Administração do MEE aprovará, então, «o acordo relativo ao instrumento de assistência financeira» [26].

80. É ao Estado-Membro em causa que compete adotar, em seguida, as medidas nacionais necessárias à execução dos compromissos constantes do Memorando de Entendimento.

26 — Artigo 13.º, n.º 5, do Tratado MEE.

81. Recordo que o Tribunal de Justiça, no n.º 161 do acórdão Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), declarou, a respeito dessas funções confiadas à Comissão e ao BCE no âmbito do Tratado MEE, que, «por mais importantes que [as mesmas] sejam, não comportam um poder de decisão próprio. Por outro lado, as atividades exercidas por estas duas instituições no âmbito do mesmo Tratado só vinculam o MEE» [27].

82. Todavia, faço notar que me parece que, por força do artigo 13.º, n.º 4, do Tratado MEE, a Comissão tem um poder (e um dever, na sua qualidade de guardiã dos Tratados) de bloqueio do Memorando de Entendimento, caso este não seja compatível com as medidas de coordenação de política económica previstas no TFUE, como exige o n.º 3 do mesmo artigo. É verdade que essa recusa, por parte da Comissão, de cumprir o mandato de assinar o Memorando de Entendimento em nome do MEE é extremamente improvável («teórica», como a Comissão afirmou na audiência), na medida em que a Comissão terá velado pela compatibilidade exigida no artigo 13.º, n.º 3, do Tratado MEE em todas as etapas do processo desde que o Estado-Membro em dificuldade apresenta o pedido, mas essa improbabilidade política nada retira à apreciação jurídica. Nestas condições, a assinatura da Comissão apenas ocorre em nome do MEE e, como é indicado no n.º 161 do acórdão Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), só vincula o MEE, que é, pois, o único autor das decisões em causa.

83. Por outro lado, dado que os diferendos relativos ao Tratado MEE (e, por conseguinte, aos atos do MEE) só podem ser submetidos ao Tribunal de Justiça de acordo com o procedimento baseado em compromisso (artigo 273.º TFUE), previsto no artigo 37.º, n.º 3, do Tratado MEE [28], o Tribunal de Justiça não tem competência para conhecer de um recurso de anulação contra um ato adotado pelo MEE, com base no artigo 263.º TFUE.

84. Da mesma forma, as medidas nacionais adotadas exclusivamente com base no Memorando de Entendimento não constituem medidas de execução do direito da União pelos Estados-Membros, embora o artigo 13.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado MEE estabeleça que «[o] Memorando de Entendimento deve ser integralmente compatível [...] com qualquer ato de direito da União» [29].

85. No entanto, até ao presente, as medidas objeto de memorandos de entendimento, adotados no quadro do MEE, foram também objeto, de forma mais ou menos pormenorizada, de decisões do Conselho, adotadas no quadro do Tratado FUE, pelo Conselho [30], procedimento talvez ditado pelo receio de que o memorando de entendimento não fosse juridicamente vinculativo.

86. Esta hipótese é confirmada pelas decisões de alguns órgãos jurisdicionais nacionais.

87. Nomeadamente, o Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado, Grécia), a respeito dos primeiro e segundo Memorandos de Entendimento assinados pela República Helénica, em 2010 e 2012, respetivamente, declarou que os mesmos não constituíam tratados internacionais porque as partes não assumiam obrigações recíprocas e não previam qualquer mecanismo para obrigar as autoridades gregas

27 — Participação nas reuniões do Conselho de Governadores na qualidade de observadores, negociação, assinatura e supervisão da execução do memorando de entendimento pelo Estado-Membro em causa.

28 — V. acórdão Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, n.ºs 170 a 176).

29 — V., igualmente, acórdão Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, n.º 174).

30 — V., no caso da República de Chipre, a Decisão 2013/236, cujo artigo 2.º, n.º 6, alínea d), dispõe que «[o] programa [de ajustamento macroeconómico] prevê as seguintes ações e resultados: [...] Tomar medidas no sentido de minimizar o custo da reestruturação dos bancos para os contribuintes». Esta minimização do custo para os contribuintes implica necessariamente a participação dos depositantes e, por conseguinte, a redução do montante dos depósitos bancários. V., igualmente, no caso da República Helénica, Decisão 2010/320/UE do Conselho, de 8 de junho de 2010, dirigida à Grécia com o objetivo de reforçar e aprofundar a supervisão orçamental e que notifica a Grécia no sentido de tomar medidas para a redução do défice considerada necessária a fim de corrigir a situação de défice excessivo (JO L 145, p. 6), conforme alterada, bem como a Decisão 2011/734/UE do Conselho, de 12 de julho de 2011, dirigida à Grécia com o objetivo de reforçar e aprofundar a supervisão orçamental e que notifica a Grécia no sentido de tomar medidas para a redução do défice considerada necessária a fim de corrigir a situação de défice excessivo (JO L 296, p. 38), conforme alterada.

à sua execução [31]. Segundo o Symvoulio tis Epikrateias, esses memorandos constituíam apenas o programa político que o Estado-Membro em causa entendia implementar a fim de beneficiar da assistência financeira [32]. Dito de outra forma, os referidos memorandos não eram instrumentos juridicamente vinculativos.

88. Para chegar a esta conclusão, o Symvoulio tis Epikrateias apoiou-se no facto de que, se os Memorandos de Entendimento fossem juridicamente vinculativos, o Conselho não teria adotado a Decisão 2010/320 [33].

89. Em todo o caso, estas decisões do Conselho dirigidas a um Estado-Membro permitem considerar que as medidas nacionais adotadas para execução dos compromissos assumidos por um Estado-Membro perante o MEE constituem medidas de execução do direito da União, apesar de o Memorando de Entendimento não ser um ato de direito da União, desde que as essas medidas sejam retomadas na decisão do Conselho adotada depois da assinatura do Memorando de Entendimento.

90. Dito isto, como o Tribunal Geral declarou, nos despachos ADEDY e o./Conselho (T-541/10, EU:T:2012:626, n.º 87) e ADEDY e o./Conselho (T-215/11, EU:T:2012:627, n.º 99) [34], as decisões adotadas pelo Conselho, que retomam os compromissos assumidos no memorando de entendimento pelo Estado-Membro em dificuldade, não são suscetíveis de dizer diretamente respeito [35] aos particulares, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, o que tornava inadmissível o seu recurso de anulação.

91. No entanto, dado que o artigo 13.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado MEE estabelece que as medidas constantes do Memorando de Entendimento devem «ser integralmente compatíve[is]» com o direito da União e, na medida em que as mesmas são retomadas em decisões do Conselho, os Estados-Membros, por força do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, são obrigados a estabelecer «as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva» que permitam aos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro em causa apresentarem ao Tribunal de Justiça pedidos de decisão prejudicial relativos à validade dessas decisões e, por conseguinte, do programa de ajustamento macroeconómico em causa [36].

3. Quanto ao Regulamento n.º 472/2013

92. As observações precedentes são confirmadas pela adoção do Regulamento n.º 472/2013, embora o mesmo não seja aplicável, *ratione temporis*, à declaração controvertida.

31 — V. Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado) (Pleno) 668/2012, n.º 27, e Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado) (Pleno) 2307/2014, n.º 19.

32 — V. Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado) (Pleno) 668/2012, n.º 27, e Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado) (Pleno) 2307/2014, n.º 19.

33 — V. Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado) (Pleno) 668/2012, n.º 27.

34 — Que não foram objeto de recurso perante o Tribunal de Justiça.

35 — Por definição, não era necessário examinar a questão de saber se os atos impugnados diziam individualmente respeito aos recorrentes, uma vez que essas condições são cumulativas. No entanto, entendo que, nesses processos, também não se podia considerar que os atos dissessem individualmente respeito aos recorrentes.

36 — No que diz respeito ao presente processo, deve notar-se que, nos termos da jurisprudência do Anotato Dikastirio Kyprou (Supremo Tribunal de Justiça da República de Chipre), os depositantes afetados pela redução do montante das suas contas não têm qualquer interesse em agir em sede de recurso de anulação contra os decretos n.ºs 103 e 104, porque esses decretos não visam as relações entre o Estado e os particulares, mas destinam-se aos bancos em causa, ou seja, o Laïki e o Trapeza Kyprou (acórdãos de 7 de junho de 2013, Myrto Christodoulou e o. contra Kentriki Trapeza Kyprou e o., processo n.º 553/2013 e o., e, de 9 de outubro de 2014, Vias Dimitriou e o. contra Kentriki Trapeza Kyprou e o., processo n.º 1034/2013 e o.). Nos termos desta jurisprudência, os depositantes, com base na sua relação contratual com os bancos, podem agir contra os mesmos em sede de pedido de indemnização perante os tribunais civis, processo no âmbito do qual a República de Chipre poderia ser demandada. Neste contexto, poderia ser suscitada a questão relativa à legalidade dos decretos n.ºs 103 e 104 e à sua compatibilidade com o direito da União, a fim de estabelecer a responsabilidade civil dos bancos e do Estado. À primeira vista, isto não me parece suficiente para satisfazer as exigências do artigo 19.º TUE.

93. Este regulamento, como é indicado no seu considerando 3, tem por finalidade «consagrar no direito da União a total coerência entre o quadro de supervisão multilateral da União estabelecido pelo TFUE e as eventuais condições de política económica associadas à assistência financeira», ou seja, a coerência entre o Tratado MEE e o Tratado FUE.

94. Assim, os artigos 5.° a 7.° do referido regulamento precisam a forma como a Comissão e o BCE devem exercer as funções que lhes são atribuídas no artigo 13.º do Tratado MEE, prevendo a adoção de um projeto de programa de ajustamento macroeconómico (outra designação do Memorando de Entendimento que é objeto do artigo 13.º, n.º 3, do Tratado MEE) e a sua aprovação pelo Conselho, apenas tendo direito de voto os Estados-Membros da área do euro [37].

95. O artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 472/2013, refletindo o artigo 13.º, n.º 7, do Tratado MEE, confia à troika, ou seja, «[a] Comissão, em ligação com o BCE e, se for caso disso, com o FMI», a missão de fiscalizar os progressos feitos pelos Estados-Membros na execução dos memorandos de entendimento.

96. Assim como o artigo 13.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Tratado MEE estabelece que o Memorando de Entendimento deve ser «integralmente compatível» com o direito da União, o artigo 7.º, n.º 1, último parágrafo, do Regulamento n.º 472/2013 impõe que o programa de ajustamento macroeconómico seja compatível com o artigo 152.º do TFUE e o artigo 28.º da Carta.

97. Na sequência da entrada em vigor do Regulamento n.º 472/2013, a Decisão 2013/236, dirigida à República de Chipre, foi revogada e substituída pela Decisão de Execução 2013/463, que readotou o programa de ajustamento macroeconómico constante da Decisão 2013/236, «[p]or razões de clareza e de certeza jurídicas» [38].

98. Embora os particulares não possam demonstrar que essas decisões de execução lhes dizem diretamente respeito [39], em todo o caso, por força do artigo 19.º, n.º 1, segundo parágrafo, TUE, os Estados-Membros são obrigados a estabelecer «as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva» [40]. Como expliquei, no n.º 91 das presentes conclusões, os órgãos jurisdicionais nacionais devem ter a possibilidade de submeter ao Tribunal de Justiça pedidos de decisão prejudicial sobre a validade da decisões de execução e a compatibilidade dos programas de ajustamento macroeconómico com o Tratado FUE e com os princípios gerais do direito da União e da Carta.

B – *Quanto aos primeiro e terceiro fundamentos*

1. Argumentação das partes

99. Nos seus primeiro e terceiro fundamentos, Mallis e o. alegam que os despachos recorridos estão viciados por insuficiência de fundamentação da posição adotada pelo Tribunal Geral quanto à autoridade que, real e efetivamente, decidiu a redução dos montantes dos depósitos nos bancos Laïki e Trapeza Kyprou ou que, em todo o caso, teria provocado ou imposto que essa redução fosse executada pelas autoridades cipriotas, em especial, através da adoção dos decretos n.ºs 103 e 104. Com efeito, o Tribunal Geral não teria tido em conta o facto de essa redução decorrer unicamente das modalidades e condições impostas à República de Chipre pela Comissão e pelo BCE através da declaração controvertida.

37 — V. artigo 15.º do Regulamento n.º 472/2013.

38 — Considerando 6 da Decisão de Execução 2013/463.

39 — V. n.º 90 das presentes conclusões.

40 — V. nota n.º 36 das presentes conclusões.

100. Mallis e o. sustentam que o Tribunal Geral não analisou a sua tese, segundo a qual o Eurogrupo não pode ser considerado um mero fórum de debate. Do facto de não lhe terem sido confiadas, ou delegadas, quaisquer competências da Comissão e do BCE, dever-se-ia concluir que o mesmo constitui um meio através do qual a Comissão e o BCE adotam decisões sobre as questões específicas relacionadas com o MEE ou com a estabilidade financeira.

101. Além disso, segundo Mallis e o., a Comissão e o BCE são os «verdadeiros autores» da declaração controvertida. A este respeito, aqueles alegam que o Tribunal Geral não podia ignorar, como ignorou, nem a sua própria conclusão, exposta no n.º 61 dos despachos recorridos, segundo a qual, a declaração controvertida comportava uma série de formulações «que podem parecer categóricas», nem o papel desempenhado pela Comissão e pelo BCE no quadro do Tratado MEE, nos termos do qual a Comissão negoceia e assina o Memorando de Entendimento, e, em articulação com o BCE, monitoriza a execução, pelo Estado-Membro em causa, das medidas previstas nesse memorando.

102. A Comissão alega que Mallis e o. não identificam os números dos despachos recorridos que estariam viciados por um erro de direito. O primeiro fundamento de recurso deveria, pois, ser declarado inadmissível. Em todo o caso, deveria ser julgado improcedente, dado que os despachos recorridos foram fundamentados de forma suficiente.

103. Segundo a Comissão, Mallis e o., nos seus recursos, alegaram, sem qualquer fundamentação, que a declaração controvertida constituía, em substância, uma decisão conjunta do BCE e da Comissão, que atuavam «por intermédio do Eurogrupo». Esta tese foi alegadamente rejeitada pelo Tribunal Geral através de uma argumentação fundamentada.

104. O argumento segundo o qual o Tribunal Geral não examinou o facto de a República de Chipre e, em especial, o Governador do BCC se terem limitado a aplicar as decisões do Eurogrupo é inoperante, uma vez que se baseia numa premissa errada, segundo a qual a declaração controvertida foi adotada pela Comissão e pelo BCE. Em todo o caso, trata-se de um argumento inadmissível e inoperante, visto que não teria qualquer relação com a apreciação feita pelo Tribunal Geral quanto à legalidade do ato impugnado.

105. O BCE faz notar que Mallis e o. pretendem pôr em causa as conclusões do Tribunal Geral quanto à matéria de facto. Segundo o BCE, por outro lado, não existiria dúvida alguma de que essa apreciação da matéria de facto não está viciada por qualquer erro de direito, não tendo as pretensões de Mallis e o. apoio num fundamento concreto ou na jurisprudência.

106. O BCE considera que, de todo o modo, Mallis e o., nos seus recursos, não apresentam o mínimo argumento que apoie a sua alegação segundo a qual o Tribunal Geral, ao declarar que a Comissão e o BCE não são os verdadeiros autores da declaração controvertida, teria cometido um erro de direito, tendo-se limitado a repetir os argumentos que foram rejeitados pelo Tribunal Geral.

2. Apreciação

107. Dado que os primeiro e terceiro fundamentos visam, precisamente, contestar a conclusão a que o Tribunal Geral chegou ao julgar que a declaração controvertida não é imputável nem à Comissão nem ao BCE, é conveniente que os mesmos sejam tratados em conjunto, tendo em conta que visam de forma suficiente os n.os 41 a 50 dos despachos recorridos.

108. Quanto ao mérito, as observações feitas nos n.os 54 a 82 das presentes conclusões levam-me a concluir que a declaração controvertida não pode ser imputada à Comissão ou ao BCE e que, sobre este ponto, o Tribunal Geral não cometeu qualquer erro de direito. Com efeito, a Comissão e o BCE só intervêm no âmbito desse procedimento como mandatários do Conselho de Governadores do MEE, para negociar, monitorizar e assinar, em nome deste, o Memorando de Entendimento. Além

disso, como o Tribunal Geral observou no n.º 43 dos despachos recorridos, não resulta das regras relativas ao Eurogrupo, nem dos factos, que «esta entidade recebeu uma delegação de competências da Comissão ou do BCE [...], nem que estas instituições podem exercer competências de fiscalização a seu respeito ou dirigir-lhe recomendações, e ainda menos instruções vinculativas».

109. Nestas condições, pergunto-me (embora isso em nada altere a solução a dar aos recursos em apreço) se o Tribunal Geral não deveria ter declarado liminarmente a petição inadmissível, na medida em que a mesma foi expressamente interposta contra a Comissão e o BCE visando a anulação de um ato do Eurogrupo.

110. É certo que, como o Tribunal Geral declarou, no n.º 36 dos despachos recorridos, «[a] identificação na petição, por erro, de uma parte recorrida diferente do autor do ato impugnado não gera a inadmissibilidade da petição, se esta última contiver elementos que permitam identificar sem ambiguidade a parte contra a qual a petição é apresentada, como a designação do ato impugnado e do seu autor».

111. É verdade que o Tribunal de Justiça declarou admissível um recurso interposto contra o Banco Europeu de Investimento (BEI), e não contra o Conselho de Governadores do mesmo à época em que, por força do artigo 180.º, alínea b), do Tratado CEE, o Tribunal de Justiça era competente para conhecer dos litígios respeitantes às deliberações do Conselho de Governadores do BEI[41]. Aquele decidiu que «embora os termos introdutórios do requerimento mencionem o Banco como parte recorrida, o requerimento faz expressamente referência à alínea b) do artigo 180.º do Tratado CEE, e está explícito nos referidos termos que o recurso tem como objeto 'a anulação da decisão do Conselho de Governadores do Banco'. Estes elementos permitem concluir, sem ambiguidade que o recurso é interposto contra o Conselho de Governadores, enquanto órgão do Banco, e que o requerimento satisfaz as exigências do n.º 1 do artigo 38.º do Regulamento Processual»[42].

112. Mais recentemente, o Tribunal de Justiça declarou admissível um recurso de anulação contra uma diretiva do Parlamento e do Conselho interposto pelo Reino de Espanha, mas unicamente contra o Conselho[43]. O Tribunal de Justiça decidiu que «a identificação, na versão inicial da petição, da Diretiva 2002/15[UE] 'do Parlamento Europeu e do Conselho' como sendo o objeto do pedido de anulação vale como designação, implícita mas certa, do Parlamento e do Conselho como recorridos e não permite duvidar de que a intenção do recorrente foi, desde o início, interpor o recurso contra estas duas instituições»[44].

113. Além disso, o Reino de Espanha tinha corrigido a sua petição, dentro do prazo de recurso, para designar o Parlamento e o Conselho como recorridos, e o Parlamento pôde, então, participar no processo e defender-se.

114. Considero que, no presente processo, não existe um «erro» do tipo daquele verificado no despacho Comissão/BEI (85/86, EU:C:1986:292) e no acórdão Espanha e Finlândia/Parlamento e Conselho (C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497) que não impediu que, nos processos que deram origem a esse despacho e a esse acórdão, a petição fosse corrigida. Além disso, como resulta do n.º 37 dos despachos recorridos, Mallis e o. insistiram na sua decisão de interpor os recursos contra a Comissão e o BCE, e não contra o Eurogrupo.

41 — V. despacho Comissão/BEI (85/86, EU:C:1986:292).

42 — V. despacho Comissão/BEI (85/86, EU:C:1986:292, n.º 6).

43 — V. acórdão Espanha e Finlândia/Parlamento e Conselho (C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497).

44 — V. acórdão Espanha e Finlândia/Parlamento e Conselho (C-184/02 e C-223/02, EU:C:2004:497, n.º 17).

115. Por conseguinte, no presente processo, embora o Tribunal Geral, para analisar a imputabilidade da declaração controvertida à Comissão e ao BCE, não pudesse aplicar o conceito de «erro» que teve em conta no n.º 36 dos despachos recorridos [45], poder-se-ia ter baseado, para esse efeito, noutra jurisprudência do Tribunal de Justiça [46].

116. Com efeito, o Tribunal de Justiça, no n.º 14 do seu acórdão Parlamento/Conselho e Comissão (C-181/91 e C-248/91, EU:C:1993:271), tinha decidido que «não basta que um ato seja qualificado de 'decisão dos Estados-Membros' para escapar à fiscalização prevista no artigo [263.° TFUE]. Para que isso suceda, é necessário que o ato em questão, face ao seu conteúdo e ao conjunto das circunstâncias em que foi adotado, não constitua na realidade uma decisão do Conselho». Daí decorre que, uma vez que o Eurogrupo não é um órgão ou organismo da União, o Tribunal Geral, com esta base, podia examinar, nos n.os 38 a 50 dos despachos recorridos, a imputabilidade da declaração controvertida à Comissão e ao BCE.

117. Por conseguinte, mesmo que tenha podido existir um erro de direito na fundamentação da análise feita pelo Tribunal Geral acerca da imputabilidade da declaração controvertida à Comissão e ao BCE, essa análise poderia prevalecer e ser baseada noutro fundamento.

118. De todo o modo, os primeiro e terceiro fundamentos de recurso devem ser julgados improcedentes.

C – *Quanto ao segundo fundamento*

1. Argumentação das partes

119. No seu segundo fundamento, Mallis e o. consideram que o Tribunal Geral rejeitou, incorretamente, a sua tese segundo a qual a decisão controvertida é um ato impugnável, uma vez que a mesma produziu efeitos jurídicos e deu origem à situação jurídica e factual na qual os recorrentes foram colocados. Além disso, o Tribunal Geral teria sustentado, de forma arbitrária, a tese segundo a qual a República de Chipre é a única responsável pela redução dos montantes dos depósitos.

120. A Comissão alega que este fundamento é improcedente, uma vez que o Tribunal Geral expôs, de forma fundamentada, as razões pelas quais o ato impugnado não é suscetível de produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. Como o Tribunal Geral, corretamente, salienta, isto resulta tanto das disposições que regulam o funcionamento do Eurogrupo, que não lhe permitem adotar atos juridicamente vinculativos, como da redação da declaração controvertida, que reveste uma natureza meramente informativa.

121. O BCE sustenta que os recorrentes não apresentaram qualquer argumento que visasse, especificamente, demonstrar que o Tribunal Geral teria cometido um erro de direito, ao considerar que o Eurogrupo não dispunha de poder de adotar medidas vinculativas e que, portanto, por definição, as suas declarações não produziam efeitos jurídicos em relação a terceiros, na aceção do artigo 263.º TFUE. Por outro lado, o BCE recorda que o recurso deve indicar, de forma precisa, os

45 — V. n.º 110 das presentes conclusões.

46 — V. n.os 19 e 20 do acórdão Parlamento/Conselho e Comissão (C-181/91 e C-248/91, EU:C:1993:271), nos quais o Tribunal de Justiça rejeitou o argumento segundo o qual o facto de a Comissão ser encarregada da gestão de uma ajuda especial ao Bangladesh bastava para imputar ao Conselho a decisão de concessão dessa ajuda adotada pelos representantes dos Estados-Membros, dado que, «[c]om efeito, o quarto travessão do artigo 155.º do Tratado [CE] não se opõe a que os Estados-Membros confiem à Comissão, através de um ato dos representantes reunidos no seio do Conselho, a missão de velar pela coordenação de uma ação coletiva por eles empreendida».

fundamentos e os argumentos de direito invocados. Ora, Mallis e o. ter-se-iam limitado a afirmar que o Tribunal Geral deveria ter interpretado de outro modo as passagens acima referidas, sem apresentar qualquer argumento de direito a esse respeito. Também este fundamento deveria ser rejeitado, por ser manifestamente inadmissível.

2. Apreciação

122. Cabe recordar que, «segundo jurisprudência assente, as críticas dirigidas contra fundamentos exaustivos de uma decisão do Tribunal Geral não podem implicar a anulação desta decisão e, portanto, são inoperantes» [47].

123. Dado que a análise do Tribunal Geral a este respeito apenas foi efetuada, nos n.os 51 a 62 dos despachos recorridos, «a título exaustivo», o segundo fundamento, mesmo que procedente, não poderia implicar a anulação dos despachos recorridos.

124. Por conseguinte, trata-se de um fundamento inoperante, que deve ser rejeitado.

125. Dito isto, a título exaustivo e fazendo referência aos n.os 54 a 67 das presentes conclusões, para além do entendimento que tenho quanto à qualidade, ou não, do Eurogrupo como órgão ou organismo da União, na aceção do artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE, não penso que o Tribunal Geral, ao declarar que a declaração controvertida não era suscetível de produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros, tenha cometido um erro de direito.

126. É certo que, como o Tribunal Geral deu a entender, no n.º 61 dos despachos recorridos (que faz referência a «formulações que podem parecer categóricas»), a linguagem e o conteúdo da declaração controvertida não são inteiramente conformes com a definição e as missões conferidas ao Eurogrupo pelo Protocolo n.º 14, ou seja, uma reunião informal dos ministros dos Estados-Membros da área do euro, «para debater questões relacionadas com as responsabilidades específicas que [estes] partilham em matéria de moeda única».

127. Refiro-me, em especial, às passagens da declaração controvertida em que o Eurogrupo anuncia que chegou a um acordo com as autoridades cipriotas sobre os elementos essenciais do programa de ajustamento macroeconómico e que lhes pediu, bem como à Comissão, ao BCE e ao FMI, para finalizarem um Memorando de Entendimento que retomasse esses elementos [48].

128. Esses elementos essenciais, retomados na declaração controvertida e no seu anexo, eram a garantia dos depósitos bancários de montante inferior a 100 000 euros, o desmantelamento do Laïki, a divisão deste num banco bom e num banco mau, a integração do banco bom no Trapeza Kyprou e a participação dos depositantes, em relação aos montantes não garantidos, no processo de saneamento desses dois bancos [49], sendo a legalidade deste último elemento posta em causa por Mallis e o. perante o Tribunal Geral através dos seus recursos de anulação.

47 — Despacho Schneider Electric/Comissão (C-188/06 P, EU:C:2007:158, n.º 64). V., igualmente, neste sentido, acórdãos Dansk Rørindustri e o./Comissão (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, n.º 148) e IHMI/Celltech (C-273/05 P, EU:C:2007:224, n.os 56 e 57), bem como despacho Piau/Comissão (C-171/05 P, EU:C:2006:149, n.º 86).

48 —
— «O Eurogrupo chegou a um acordo com as autoridades cipriotas sobre os elementos essenciais de um futuro programa de ajustamento macroeconómico. Este acordo tem o apoio de todos os Estados-Membros cuja moeda é o euro, bem como [da Comissão, do BCE e do FMI] […] O Eurogrupo pede às autoridades cipriotas e à Comissão, em articulação com o BCE e o FMI, para finalizarem, ao nível dos serviços em causa, o Memorando de Entendimento, no início de abril. [...]»

49 — V. n.os 30 e 31 das presentes conclusões.

129. No entanto, o Eurogrupo afirmou ter «acolhido» o plano de restruturação do setor financeiro da República de Chipre, ter «tomado nota» dos compromissos assumidos pelas autoridades cipriotas e «esperar» que o Conselho de Governadores do MEE aprove, num curto prazo, a proposta de acordo relativo ao instrumento de assistência financeira, linguagem que revela a ausência de uma decisão com efeitos jurídicos vinculativos.

130. Além disso, saliento o facto de a declaração controvertida ter sido adotada em 25 de março de 2013, depois de, em 19 de março de 2013, o Parlamento cipriota ter rejeitado um projeto de lei que criava uma taxa sobre todos os depósitos bancários da República de Chipre, condição que o Eurogrupo tinha referido na sua declaração de 16 de março de 2013, considerando que a concessão de uma assistência financeira à República de Chipre estava, em princípio, justificada [50].

131. Saliento também o facto de as autoridades cipriotas terem adotado imediatamente outras medidas nacionais que permitiam a aplicação do acordo político referido na declaração controvertida. Com efeito, a redução do montante dos depósitos bancários existentes no Laïki e no Trapeza Kyprou foi estabelecida pelos decretos n.os 103 e 104, adotados pelo BCC, que entraram em vigor em 29 de março de 2013 [51].

132. É certo que esta sequência de acontecimentos demonstra que o Eurogrupo tem, sem dúvida, um peso político considerável e que os Estados-Membros se sentem vinculados pelos acordos concluídos no âmbito desse fórum. No entanto, isso não basta para que se possa considerar que a declaração controvertida produziu efeitos jurídicos vinculativos em relação a terceiros, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

133. Por conseguinte, partilho da observação feita pelo Tribunal Geral no n.º 61 dos despachos recorridos, segundo a qual as medidas decididas pelo Eurogrupo «não podem ser lidas de forma isolada, mas devem, pelo contrário, ser recolocadas no seu contexto, do qual resulta claramente o teor meramente informativo da declaração [controvertida]».

134. O mesmo não ocorre com as disposições da Decisão 2013/236 e da Decisão de Execução 2013/463 [52], que, nos seus artigos 2.°, n.º 6, alínea d), e 2.°, n.º 5, alínea c), respetivamente, convertem o compromisso de reduzir os depósitos bancários assumido pela República de Chipre numa obrigação juridicamente vinculativa. Contudo, essas disposições não são objeto dos presentes recursos.

135. Por estas razões, o segundo fundamento de recurso invocado por Mallis e o. deveria ser julgado improcedente.

D – *Quanto ao quarto fundamento*

1. Argumentação das partes

136. No seu quarto fundamento, Mallis e o. fazem referência à sua condenação nas despesas do processo no Tribunal Geral e alegam que, caso o presente recurso da decisão do Tribunal Geral seja julgado procedente, não deveriam ser condenados nessas despesas.

137. A Comissão alega que o pedido de fixação das despesas do processo foi incorretamente apresentado pelos recorrentes como fundamento de recurso.

50 — V. n.os 25 a 29 das presentes conclusões.

51 — V. n.os 32 a 35 das presentes conclusões.

52 — V., por analogia, Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado) (Pleno) 668/2012, n.º 27, e Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado) (Pleno) 2307/2014, n.º 19, bem como n.os 86 a 88 das presentes conclusões.

138. O BCE alega que este fundamento visa atrasar a execução dos despachos recorridos e, a esse respeito, recorda que, por força dos artigos 278.° TFUE e 60.°, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, um recurso não tem efeito suspensivo.

2. Apreciação

139. Como o Tribunal de Justiça decidiu, no n.º 65 do despacho Schmoldt e o./Comissão (C-342/04 P, EU:C:2005:562), «por força do artigo 58.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, 'não pode ser interposto recurso que tenha por único fundamento o montante das despesas ou a determinação da parte que as deve suportar'. Além disso, é jurisprudência assente que, no caso de improcederem todos os outros fundamentos de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, os pedidos relativos à alegada irregularidade da decisão do referido Tribunal sobre as despesas devem ser julgados inadmissíveis nos termos dessa disposição» [53].

140. Uma vez que o quarto fundamento diz exclusivamente respeito às despesas e que os outros fundamentos devem improceder, cabe, também, julgar inadmissível o quarto fundamento.

VII – Conclusão

141. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça:

— negue provimento aos recursos, e

— condene Konstantinos Mallis, Elli Konstantinou Malli, Tameio Pronoias Prosopikou Trapezis Kyprou, Petros Chatzithoma, Elenitsa Chatzithoma, Lella Chatziioannou e Marinos Nikolaou a suportar as suas próprias despesas, bem como aquelas em que a Comissão e o BCE tenham incorrido, em partes iguais.

53 — V., igualmente, neste sentido, acórdãos Henrichs/Comissão (C-396/93 P, EU:C:1995:280, n.ºs 65 e 66); Comissão e França/TF1 (C-302/99 P e C-308/99 P, EU:C:2001:408, n.º 31); Freistaat Sachsen e o./Comissão (C-57/00 P e C-61/00 P, EU:C:2003:510, n.º 124), bem como Tralli/BCE (C-301/02 P, EU:C:2005:306, n.º 88).